

联合国系统内的调查职能

撰写人

德博拉·怀恩斯先生
穆尼尔·扎赫兰先生

联合检查组

2011年，日内瓦



联合国

联合国系统内的调查职能

撰写人

德博拉·怀恩斯先生
穆尼尔·扎赫兰先生

联合检查组



联合国
2011年，日内瓦

内容提要

联合国系统内的调查职能 JIU/REP/2011/7

本审查是对联检组此前关于监督的两份报告——《加强联合国系统各组织的调查职能》和《联合国系统监督制度的缺陷》的后续跟进。审查的目的在于提供一些建议，使联合国系统内各监督机制在履行与调查相关的责任时实现全系统的连贯性和一致性。

主要的调查结果和结论

在过去十年中，联合国各组织在加强调查职能方面取得了显著进展。然而，总体上虽然取得了进展，但仍存在一些问题。

检查专员发现，在联合国系统的一些组织当中，调查的责任仍然分散脱节，造成由非专业调查人士和/或实体开展调查活动的状况。这一职能分散脱节造成了一些非常严重的后果，包括开展调查的个人是管理层的一部分，没有独立性；以及组织内部适用的调查标准不一致等。

此外，内部监督实体在履行调查职能方面仍然存在独立性问题：

- 没有一个监督实体可自由决定自身的预算要求；预算仍然受职能部门管理人员的监督和控制在，并最终受行政首长的监督和控制在。
- 因为不能全面履行管理责任，调控其人力资源，所以内部监督实体的领导在开展业务方面无法享有充分的独立性。
- 由于人员流动问题，调查人员在履行职责时，也许会受到今后可能成为其直接上级或对其职业发展起一定作用的个人的不良影响，甚至受其操纵。
- 在一些组织中，如果没有行政首长的明确批准或具体指示，就不能启动调查。

在调查的管理方面，检查专员发现：

- 在调查职能分散脱节的组织中，其他实体没有对正在进行的调查适用同样的职业标准和准则。
- 虽然所有组织的内部监督实体都参考《统一调查准则》作为指导，但各个组织采用的手册和方法大相径庭。
- 联合国系统内部没有一个关于履行调查职能的制度化论坛。

- 一些组织的监督预算没有为调查职能单独划拨预算。
- 大多数组织对已开展的调查缺乏连贯和有效的后续工作。

建议

大部分建议供行政首长实施，以处理检查专员发现的问题。尤其值得注意的是向联合国秘书长提出的建议，该建议请秘书长在行政首长协调会的主持下设立一个机构间工作组，负责制定一些有关在 2013 年底之前设立一个单一的联合国系统调查单元的备选方案，以提交立法机构。这种最终将调查职能整合纳入一个单一的联合国实体的做法可惠及那些规模较小、没有调查能力的机构，统一业务做法，实现在开展调查方面采用共同标准和程序的目标，解决独立性问题，仅仅录用专业调查员，为工作人员提供晋升机会，以及处理分散脱节的问题等。检查专员认为，这将是一项艰难和复杂的工作，但他们相信，如果所有各方表现出积极的态度，就可以克服随之而来的问题，各个组织及其工作人员将受益匪浅。

供立法机构考虑的建议

- 尚未要求其行政首长确保内部监督实体或调查科有权在没有行政首长事先批准的情况下启动调查的联合国系统各组织的立法机构应指示行政首长这样做。
- 联合国系统内各组织的立法机构应根据各组织审计/监督委员会提出的建议，视组织预算周期的状况，每年或每两年对行使调查职能是否有充分的资源及工作人员配备的情况进行审查。

目录

章次	段次	页次
内容提要		iii
缩略语		vi
一. 导言	1-7	1
二. 定义	8-13	2
A. 调查及其类型	8-10	2
B. 调查的范围和性质	11-13	3
三. 调查职能的架构	14-24	3
A. 调查职能的责任和主管机构	14	3
B. 分散脱节问题	15-24	4
四. 调查职能的独立性	25-38	6
A. 内部监督预算审批问题	25-26	6
B. 内部监督人员的录用和解雇问题	27-30	6
C. 人员流动问题	31-34	7
D. 行政首长与调查职能	35-38	8
五. 对调查的管理	39-67	9
A. 政策和程序	39-49	9
B. 调查职能的预算和人员配备	50-55	11
C. 调查员的能力要求	56-62	12
D. 集中开展后续工作及监测调查报告的需要	63-64	13
E. 调查职能的质量保证	65-66	14
F. 调查职能与审计/监督委员会的关系	67	14
六. 一个联合国系统调查单元	68-73	15
附件		
一. 承担调查职能的机构与职能范围		16
二. 内部监督实体 2010 年结束的调查案件数据		23
三. 2010 年用于调查的预算和人力资源		28
四. 参加审查的组织应就联检组的建议采取的行动一览		30

简称一览表

AUD	监察主任办公室
CEB	联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)
CII	国际调查员会议
DFS	外勤支助部(勤支部)
DIOS	内部监督事务部
DM	管理事务部(管理部)
DOS	监督事务司
DPKO	维持和平行动部(维和部)
DSS	安全和安保部
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
IAEA	国际原子能机构(原子能机构)
IAIG	内部审计和调查小组
IAOD	内部审计和监督司
ICAO	国际民航组织(民航组织)
IGO	监察主任办公室(监察办)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMO	国际海事组织(海事组织)
IOO	内部监督办公室
IOS	内部监督厅(监督厅)
ITU	国际电信联盟(电联)
JIU	联合检查组(联检组)
OAI	审计和调查处(审调处)
OHRM	人力资源管理厅(人力厅)
OIA	内部审计办公室(内审办)
OIOS	内部监督事务厅(内部监督厅)
OS	监督事务司
PPS	专业实务科

SRR	工作人员条例和细则(条例和细则)
TCC	部队派遣国
UNAT	联合国上诉法庭(上诉法庭)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNDT	联合国争议法庭(争议法庭)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNFPA	联合国人口基金(人口基金)
UNHCR	联合国难民事
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNIDO	联合国工业发展组织(工发组织)
UNOPS	联合国项目事务厅(项目厅)
UN-RIAS	联合国各组织内部审计事务代表
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)
UNWTO	世界旅游组织(世旅组织)
UPU	万国邮政联盟(邮联)
WFP	世界粮食计划署(粮食署)
WHO	世界卫生组织(卫生组织)
WIPO	世界知识产权组织(产权组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

一. 引言

1. 作为其 2011 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)对联合国系统内部的调查职能进行了审查。该审查是在联合国内部监督事务厅(内部监督厅)和联检组的建议下进行的，是对联检组此前关于监督的两份报告——《加强联合国系统各组织的调查职能》¹ 和《联合国系统监督制度的缺陷》² 的后续跟进。调查职能是内部监督的一个重要组成部分，为会员国制定的治理系统作出贡献。调查职能还是问责制框架的关键组成部分，因为它是确保个人和组织的诚信，以及对采纳的决定、采取的行动或发生的疏忽予以问责的正式机制的组成部分。

2. 本审查的目的在于提供一些建议，使联合国系统内各监督机制和行为主体在履行与调查相关的责任时实现全系统的连贯性和一致性。审查范围包括联合国、其基金和方案、联合国专门机构，以及国际原子能机构(原子能机构)。按照联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，在编写本报告时使用的方法学包括：一项初步案头审查、问卷调查、访谈和深入分析。向参加审查的组织发送了详细的调查问题。在所收到的答复基础上，检查专员对参加审查的组织的官员进行了访谈，并征求了一些其他国际组织和私营部门专家的意见。

3. 与关于监督制度的缺陷的报告不同的是，检查专员没有说明那些设立调查职能的组织是否满足联检组建议的标准。经过访谈和进一步研究，检查专员的结论认为，鉴于联合国系统各组织的调查职能的性质和复杂性、当前的办案量、各机构开展业务的不同做法，以及该职能在许多组织中仍在演变的情况，目前确定一个共同标准存在问题。在本阶段，没有“一刀切的解决办法”。检查专员承认，在过去几年中，主要因为各组织不断强调鼓励对可疑的错失行为进行报告，所以办案量“猛增”。但是，检查专员希望，随着问责制框架的制定/加强，道德操守办公室的设立，以及对行为守则和工作人员条例和细则(条例和细则)更好的宣传，以加强所有工作人员对可接受的行为的认识，调查案件的数量将逐渐减少。

4. 按照通常做法，征求了参加审查的组织对报告草案的意见，并在报告最后定稿时考虑了这些意见。

5. 根据联检组章程第 11.2 条，本报告是在检查专员中征求意见后定稿的，以使用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

6. 为便利报告的处理及其建议的落实，以及对落实工作的监督，附件四载有一份表格，说明报告是否提交给了有关组织供其采取行动或参考。该表列出了与每个组织相关的建议，具体说明了这些建议是否要求该组织的立法或理事机构作出决定，或可供该组织的行政首长及内部监督和/或调查单元的领导人采取行动。

¹ JIU/REP/2000/9。

² JIU/REP/2006/2。

7. 检查专员谨向所有协助编写本报告的人士表示感谢，尤其向参加访谈并非常愿意介绍其掌握的情况和专门知识的人士致谢。

二. 定义

A. 调查及其类型

调查是旨在收集情报，确定错失行为是否业已发生，如已发生，确定应对此负责的人或实体的依法进行的分析过程。³

8. 《统一调查准则》中“一般性原则”第 2 段适用于国际公共部门开展的所有调查活动，⁴ 这一段规定，调查的宗旨在于根据每个机构的界定，审查和确定有关腐败或欺诈行为的指控，⁵ 包括但不限于涉及由该组织供资的项目，⁶ 以及有关该组织工作人员不当行为的指控的真实性。联合国系统内所有组织都将调查视为行政实况调查活动，有些组织将“调查”和“实况调查”视为同义词。

9. 联合国系统大部分组织进行的是由指控报告或事件引发的“反应型”调查。有些组织则开展“主动”调查，这类调查需要对局势和业务进行分析和测试，以确定可能出现问题的方面，以便制定或者改进各项能够事先防范不端行为的措施和管制体制。⁷ 最近结束的第十二次国际调查员会议(CII)认为，各机构应当更加重视开展主动调查，作为一种预防措施。许多与会者认为，仅依靠对指控的报告启动调查不是一项有效战略。促进信息流动、查明和监测指控模式、“亮红灯的做法”，以及具体部门、区域或国家的行为主体，都有可能发出有关错失行为的信号，从而要求进行主动调查。检查专员认为，应进一步强调和关注这类调查。

10. 检查专员获悉，内部调查在国际司法体系框架中被视为“初步”行动，主要是相对于纪律程序而言，因为它们是在正式起诉前进行。但是，“初步”一词还有另一含意：它被用于指示调查步骤的前期阶段，指得是在尚未确定是否应进行全面或正式调查之前的“初步评估”，“初步审查”，或“查问”。在这一初始阶段，内部监督实体评估报告的指控是否为启动全面或正式调查提供了足够或

³ 2003 年在比利时布鲁塞尔举行的第四次国际调查员会议（CII）核准的《统一调查准则》，第 2 节——“使用的术语”，第 3 页。

⁴ 根据 JIU/REP/2000/9 号文件中关于制定和通过联合国系统各组织内开展调查工作的一套共同标准与程序的建议 1，第四次国际调查员会议于 2003 年核准了《统一调查准则》，2009 年的第十次国际调查员会议对其进行了修订(第二版)。

⁵ 这可能包括欺诈或腐败的情况。

⁶ 可适用于由该组织执行或实施的项目。

⁷ JIU/REP/2000/9, 第 11 段。

可信的证据。许多案件在初步评估结束后即停止或终止，因为评估结果认为没有初步证据。

B. 调查的范围和性质

11. 虽然大多数参加审查的组织在调查的定义中使用了“错失行为”一词，用于刻划不当行为，但《统一调查准则》规定，调查办公室的作用是审查和确定“不当行为”是否业已发生；此外，准则将“不当行为”界定为：

工作人员不遵守组织规定的行为规则或行为标准的情况。⁸

12. 工作人员不遵守组织的行政规范的情况可能有若干形式；可能体现在行为上，或涉及欺诈或其他财务违规行为(包括腐败、违反采购要求等)。此外，一些组织因为其业务性质，已扩大了调查的范围，纳入了与组织有不同类型合同和伙伴关系的个人和/或实体。例如，联合国开发计划署(开发署)审计和调查处(审调处)在认为合同方、执行伙伴和其他第三方实施的欺诈和其他财务违规行为有损于该组织时，可对有关这类行为的指控进行评估和调查。如果某国政府不愿意或不能够对维和特派团或政治特派团内部的部队派遣国工作人员严重不当行为的指控案件进行行政调查，内部监督厅可酌情对涉及这类人员的这类行为进行调查。⁹

13. 如果调查结果认为可能存在触犯刑法的情况，则可能向发生所称罪行的国家主管机构发送和告知调查结果。是否将被调查的案件转交国家主管机构由行政首长作出决定；就联合国的基金和方案而言，由联合国秘书长作出这类决定。

三. 调查职能的架构

A. 调查职能的责任和主管机构

14. 自 1990 年代中期以来，联合国开展的活动的重要性、成本和复杂性日益增加，加上强调工作人员和所有利益攸关方有责任对欺诈、腐败和不当行为进行报告，已促使联合国大部分组织采取重要步骤，设立或加强内部调查职能。联合国内部监督厅于 1994 年成立，任务包括开展调查，联合国的一些基金和方案设立了自己的内部监督实体，并在其监督部门内部设立了单独的调查单元。联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国项目事务厅(项目厅)在其内部监督实体中设立了调查员职位。除联合国世界旅游组织(世旅组织)尚未设立内部监督实体以外，大

⁸ 《统一调查准则》，第二版(第十次国际调查员会议，约旦死海，2009 年)，第 11 段，脚注 5，指出工作人员细则 110.1 中规定了针对联合国系统各组织的定义：“工作人员不遵守《联合国宪章》、《工作人员细则》或其他相关行政告示规定的义务，或不遵行国际公务员应有行为标准。”

⁹ A/61/19(第三部分)，第 7 条之四，第 3(a)段，第 3 页。

部分专门机构和原子能机构现在都有获得授权、专门从事调查的职能部门。国际劳工组织(劳工组织), 粮食及农业组织(粮农组织), 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界知识产权组织(产权组织)的内部监督实体已在内部设立了单独的调查单元。联合国工业发展组织(工发组织)和世界卫生组织(卫生组织)的监督实体内部有专门的调查员岗位。

B. 分散脱节问题

15. 联检组早些时候关于加强调查职能的报告指出, 正如有关监督制度的缺陷的报告确认的那样, 尽管将调查职能分配给内部监督实体的任务日益明确, 但联合国系统内几乎没有几个组织将全部调查责任赋予这些监督实体。

16. 经过对 6 年状况的审查, 发现情况已有所改善; 许多组织目前已将调查责任进行整合, 纳入了一个单一实体, 也就是它们各自的内部监督实体, 正式规定由这些实体开展组织内部的调查活动。开发署、儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、项目厅和世界粮食计划署(粮食署)都具备经过整合的调查部门。世界卫生组织(卫生组织)近来已将骚扰案件归入了该组织的内部监督厅(监督厅)。据卫生组织官员报告, 过去对区域办事处首脑开展调查活动的授权已废除, 商定对所有不当行为的调查将由监督厅或在监督厅的领导下进行。

17. 在联合国, 许多行为主体共同承担调查责任: 内部监督厅、保安部门、部门主管和方案管理人员, 以及人力资源管理厅(人力厅)。应大会对此事项进行审议的请求, 已设立了一个工作组, 以“审查在秘书处进行的各种类型调查, 就改进系统的需要提出建议, 研究进行变革所需的步骤, 以及拟订大会 62/244 号决议要求的职权范围”,¹⁰ 这些工作涉及对联合国系统内调查职能的全面审查。¹¹ 该审查正在进行, 内部监督厅正在进行量化评估, 在决定其可行性之前, 考虑这一整合工作可如何转化为数字和办案量。

18. 一些管理层和调查人员为其各自组织内部的分散脱节现象辩护, 尤其是在工作场所的骚扰和滥用权力案件被分配给主要由人力资源实体设置的外行调查小组处理的情况下, 他们的主要论点是这些案件从来都不是纯粹的骚扰案件: 它们大多数是在人际关系和工作表现问题包裹下的案件, 只有当工作表现过差时才会出现这种问题。一些组织认为, 这类问题是纯粹的“工作场所抱怨事件”, 需要在相关方之间而非通过专业调查员解决。一些支持这类安排的人士认为, 为自愿担任这类调查小组成员的普通工作人员提供的为期两天的调查培训已足够, 特别是在他们具备相关的(如: 法律)职业背景或职能的情况下。检查专员强烈反对这一看法, 认为据称受害者、组织作为一个整体以及涉嫌这类错失行为的工作人员应得到称职和经过培训的调查员所做的专业和彻底的调查; 为期两天的专业培训

¹⁰ 独立审计咨询委员会关于该委员会 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日期间的活动的报告 (A/66/299), 第 44 段。

¹¹ A/62/582。

研讨会(有可能是在若干年前举办的)完全不够,无法确保知情、公平和公正的调查。此外,由管理人员进行调查也存在问题,因为他们最终有责任捍卫组织而非个人的利益。

19. 涉及个人事务,如晋升、续签合同、津贴(福利欺诈除外)等问题的指控属于管理而非不当行为问题,因此不应上升到正式调查层面。反之,它们应接受为这类冲突提供的监察员、仲裁人、工作人员顾问、调解人等非正式机制的审查。检查专员认为,如果这些非正式机制无法解决这类问题,涉案一方提出存在严重不当行为的担忧,那时也只有那时,才应将事项转交正式调查。

20. 所有接受访谈者都认为,因安全和保安相关事项,如交通票据、通行证丢失、扒窃、保护问题、房舍、工作人员和财产的安全和保安等事务引发的“常规”调查属于安全和安保部门。作为最早进入现场的联合国工作人员,保安人员通常要进行初步的实况“调查”,对情况进行初步评估。如果在开始的实况调查期间发现可能已发生严重不当行为的迹象,保安人员须告知经授权开展正式调查的内部监督实体;然后由该监督实体而非安保部门进行这一调查。但是,检查专员发现,在联合国秘书处内部,当内部监督厅没有资源或时间对严重不当行为案件进行全面的正式调查时,会请实地保安人员独立于内部监督厅开展这类调查。

21. 鉴于调查程序的严肃性及其在内部司法管理方面发挥的决定性作用,工作人员认为,履行调查职能具有重要意义。他们表示希望所有人受到平等对待,面对相同的调查标准,并由专业调查员对不当行为案件进行处理。与检查专员一样,工作人员表示关切的是,由属于管理层的非独立、非专业调查员和/或实体开展的调查可能导致利益冲突,使信息得不到正当处理,适用标准不一,出现正当程序方面的问题,以及案件被“终止”或花费时间过长等情况。

22. 此外,一些工作人员指出,一些组织在吸收案件阶段进行筛选和确定案件的优先顺序时,工作人员的资历高低、职业类别和等级所起的作用成为平等待遇的障碍。工作人员认为,在对案件进行分类或确定优先顺序,以及随后在专业调查员开展调查的过程中论资排辈是一种歧视,级别较高的专业工作人员相对于其他类别和等级的工作人员享有特权待遇。认为这一做法合理的观点认为,资历越深,则权威与责任越大,进而使组织面临的风险越大。检查专员不赞同这种论资排辈的做法,认为所有工作人员应得到平等对待。

23. 检查专员认为,内部监督实体整合调查职能的观点令人信服,从所有工作人员和利益攸关方的公平利益着眼,在开展正式调查时应立即采取这方面的行动。需要酌情对行政指示、现有的条例等进行调整。检查专员完全理解,必须为实现任何这类整合提供所需资源。

24. 落实以下建议有望促进联合国系统内各组织调查职能的有效性。

建议 1

各组织中尚未要求内部监督实体整合所有调查职能的行政首长应做出这一指示。应提供所需的(人力和资金)资源，以便根据组织的审计/监督委员会的建议，有效履行调查职能。

四. 调查职能的独立性**A. 内部监督预算审批问题**

25. 检查专员依然认为，内部监督实体应根据其职业判断，自己拟定审计、监察、调查和评估所需资源的预算草案。行政首长不对这类估计数据进行改动，它们应成为行政首长提交立法机构的整体方案的一部分。在当前的制度下，没有一个监督实体可自由决定其预算要求；对监督实体适用与秘书处内任何其他实体相同的预算政策。检查专员认为，这种做法严重削弱了包括调查在内的监督职能的独立性。如关于监督制度的缺陷的报告指出，“内部监督单位的预算需要依然受到其他职能领域的管理人员的审查和控制，例如预算和财务部门的管理人员，并最终受行政首长的控制。”¹² 尽管一些组织设立了审计/监督委员会，就内部监督所需资源水平向理事机构提供建议，但确定将纳入预算申请的内部监督资源的数量仍然是行政首长的特权。

26. 检查专员回顾关于监督制度的缺陷的报告中提出的建议 9，该建议呼吁每个组织的立法机构“决定，内部监督实体的预算草案应由该实体自己拟定，并连同行政首长的任何意见一并交给外部监督委员会，由它进行审查，然后转给适当的理事机构。”检查专员促请立法机构立即采取行动，批准上述建议，并促请行政首长执行这一建议。

B. 内部监督人员的录用和解雇问题

27. 对内部监督实体的设想，是使其作为实体，提供独立、客观的保证，并协助行政首长履行其内部监督职责。内部监督实体享有业务上的独立性，但同时处于每个组织行政首长的职能领导权之下。

28. 检查专员注意到，在实际中，内部监督部门的领导不能全面履行管理责任，调控其人力资源，因此在开展业务方面无法享有充分的独立性。在《联合国系统的审计职能》这一报告中，检查专员注意到内部监督工作人员甄选程序受到

¹² JIU/REP/2006/2, 第 38 段。

干扰的一些案件。¹³ 他们认为,“……审计人员的挑选和晋升必须独立、公正、透明,不受本组织的行政和管理的影响,但必须尊重本组织的既定政策。”他们建议授予审计/监督主任挑选和任命其工作人员的全面权限。这一论点/建议并不限于审计工作人员,其实也适用于内部监督实体所有工作人员,即调查、监察和评估工作人员的甄选和晋升。

29. 检查专员指出,这一建议与联检组在关于审计职能的报告¹⁴中提出的建议相同,但针对的是调查员。秘书长在向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)关于审计职能的评论意见的说明中指出,“……各机构建议,审计人员的征聘、调职和晋升行动应采取与所有其他工作人员实现目标同样的管理办法……在设计这些管理办法时应[着重号是后加的]适当甄选履行独立于本组织其余部门职能的审计师和其他类别工作人员。”¹⁵ 检查专员的结论认为,这本身已承认对现有管理办法重新进行设计的必要性,以考虑内部监督职能需要独立性,而且,在检查专员看来,管理层应将这一职能纳入不干涉的范围。

30. 落实以下建议有望促进联合国系统内各组织调查职能的有效性。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保负责调查的工作人员是根据工作人员条例和细则,以职业调查员的资格和经验作为主要标准而挑选的。这些工作人员的甄选应当不受管理和行政部门的影响,以确保公正性和透明度,提高调查职能的有效性和独立性。

C. 人员流动问题

31. 检查专员发现,内部监督实体的工作人员如果符合其作为调查员任职的组织内部不同工作类别和职业道路中一些职位的资格,则没有任何限制可阻止他们申请和获得这些职位。大部分接受访谈者认为,调查人员可不受限制地调动到同一组织内部的其他职位可造成问题。因为这可能影响他们在履行内部调查责任时的客观性和公正性。调查人员在履行职责时,也许会受到今后可能成为其直接上级或对其职业发展起一定作用的个人的不良影响,甚至受其操纵。

32. 这一问题在采纳强制性流动政策的组织中更为严重。难民署对所有工作人员,包括对调查处实行强制轮换计划,只有“高级调查专家”的职位除外,该职位的工作包括为轮换的工作人员提供进入监察主任办公室(监察办)调查员岗位的培训。检查专员注意到,这类培训既不能、在实际中也没有满足应由经过全面培

¹³ JIU/REP/2010/5, 第 54 段。

¹⁴ JIU/REP/2010/5, 建议 4, 第 14 页。

¹⁵ A/66/73/Add.1, 第 9 段。

训的专业合格调查员履行调查职能的需要。难民署一些工作人员认为，只要监察办的调查员仍然是难民署的正常工作人员，而且与他们相互轮换的是他们在监察办开展工作期间调查和访谈的同事，则监察办就不能被视为一个独立实体；这种处境使工作人员非常脆弱，受到来自许多层面的各种影响。粮食署也实行强制轮换政策，但调查员不参加强制轮换，对他们适用一种特别的“延长的流动性地位”，理由是这类职位需要技术性 or 专业化很强的资质。

33. 检查专员认为，应允许调查员在联合国系统内不同组织的调查部门之间调动或借调，以鼓励调查员的流动。

34. 落实以下建议有望促进联合国系统内各组织调查职能的有效性。

建议 3

行政首长应停止调查员在同一组织内部进行流动的做法，鼓励调查人员调动和/或借调至联合国系统其他组织的调查部门。

D. 行政首长与调查职能

35. 检查专员认为，独立性的另一关键因素，即内部监督实体的负责人不受限制地联系外部审计师、独立审计/监督委员会以及相关立法机构的权力。一旦内部监督实体和行政首长在调查结果方面出现重大意见分歧，则这类报告/联系尤为重要。检查专员发现，行政首长可以自己认为最佳的方式，利用调查报告的调查结果、结论或建议，其中最恶劣的情形可能是掩盖证据和/或隐匿调查结果。建议的补救办法是，除了监督实体负责人在向理事机构提交的年度报告中反映他/她与行政首长之间的意见分歧以外，允许其向审计/监督委员会报告这类分歧。审计/监督委员会可记录这类分歧，尽管它们不能强迫行政首长采取任何行动，但可通过自己的报告向理事机构本身报告这些分歧，从而可将采取行动的责任公平地交与会员国承担。在所有组织中，实况调查是一项单独活动，是与作出指控的决定或采取适当处罚的决定分开进行的。这样做可能导致作出的决定受到行政首长以外的个人的影响。有关证实不当行为的调查结果的全面报告，以及管理层为处理不当行为采取的行动(即处罚)，都应向理事机构报告。

36. 在调查涉及行政首长的具体情况下，可取的做法是将这类事务转交一个单独的实体进行独立调查，如转交联检组。在调查的处理方面有一个最佳做法实例，即产权组织 2010 年 8 月的《调查科政策》草案，其第 23 段规定：“调查涉及总干事的，内审司司长应将最终报告提交产权组织大会主席，供采取被认为恰当的任何行动，并抄送审计委员会主席和外聘审计员。”检查专员认为，所有组织都应酌情采纳类似政策。

37. 检查专员注意到，仅有两个联合国组织，即教科文组织和国际电信联盟(电联)不得在没有行政首长的明确批准或具体指示的情况下启动调查。检查专员发现，这种做法没有任何合理解释，而且对两个组织调查职能的独立性构成了令人

无法接受且极为严重的阻碍。虽然两个组织的行政首长迄今为止尚未行使这一特殊权力，但鉴于这种权力导致或可能导致的后果的明显影响，应立即纠正该问题。

38. 落实以下建议有望促进联合国系统内各组织调查职能的有效性。

建议 4

尚未要求行政首长确保内部监督实体或调查科有权在没有行政首长事先批准的情况下启动调查的联合国系统各组织的立法机构应指示行政首长这样做。

五. 对调查的管理

A. 政策和程序

39. 内部监督实体和各单独设立的调查单元的领导负责对承担的总体调查工作量进行管理。明确的政策和程序至关重要，同样重要的是向调查员提供开展工作所需的工具。联合国系统接受审查的所有组织都认为自己具备必要的工具。但各组织内部和组织之间的政策、程序以及开展业务的做法存在巨大差异。

40. 联合国系统一些较大规模的组织有接受案件的委员会，负责确定工作优先次序。另一些组织因规模和工作人员配备的原因，没有这样一个委员会，这类活动由内部监督实体的领导负责。内部监督厅还设有一个专业实务科，以确保调查的质量(见以下第 65 段)。

41. 大部分组织设有热线电话，一些组织将这一服务外包，7 天 24 小时接听电话，并且能够用多种语言应答，但另一些组织没有这项服务。一些组织在其网站上明确说明向哪个部门以及如何报告不当行为，另一些组织则没有这样做。几乎没有几个内部监督实体在网站上公布调查程序，并以简要的方式进行解释，使工作人员能够一目了然地获得这方面的信息。

42. 有一个大型组织在内部监督办公室各处安装了摄像头。这样做使得希望向调查员报告和讨论不当行为的工作人员望而却步。检查专员认为摄像头在工作时间应关闭。

43. 联合国系统所有组织的内部监督机构都以在第四次国际调查员会议上通过并在第十次国际调查员会议上更新的《统一调查准则》作为参照，指导和指明其调查工作的方向。¹⁶ 但是，这些准则非常宽泛且以原则为基础。大部分组织基于这些准则颁布了调查手册，手册也反映出各组织制定的政策和程序。手册规定了接纳的案件、解释了使用的案件管理和优先排序标准、调查方法、工作流程以及对证据的处理，换句话说，就是整个的调查过程(从报告一项指控到案件结

¹⁶ 《统一调查准则》(第四次国际调查员会议，比利时布鲁塞尔，2003 年)。

束)，以及工作人员相对于正式调查的权利和义务。手册不仅为调查员，而且为组织中正在进行的调查所涉其他各方提供指导。

44. 大部分但并非所有监督实体就如何处理资料来源、事由和证人，或就处理、储存和保护证据提供了专业指导；但就组织内其他实体开展的调查而言，没有发现设立同样的专业标准，也没有质量保证。

45. 尤为重要的是，内部监督实体以及其他开展调查的实体应严格遵循行政法庭有关正当程序、恪尽职责、举证责任问题以及其他与开展调查相关问题的判例。但是，一些组织表示关切的是，对联合国争议法庭(争议法庭)和联合国上诉法庭(上诉法庭)的判决进行记录的程序不够有效。因为没有能力按照事由对争议法庭和上诉法庭的判决进行分类，所以必须在联合国各组织内部和各组织之间花费大量时间和精力审查单独的法庭判决，造成了资源的浪费。检查专员向联合国争议法庭的一名书记官提出这一问题，该书记官也承认存在改进的空间。由于争议法庭和上诉法庭尚处在初级阶段，其工作重点还在于清理旧的联合国司法行政系统遗留下来的积压案件。检查专员吁请联合国所有行政法庭书记官考虑满足各组织在记录法庭判决方面的需要的最佳方式，以便确保更大的透明度以及了解联合国法庭判例更好的途径。

46. 虽然本审查的重点不在实际进行调查的内部业务政策和程序，但检查专员不得不指出工作人员代表在接受关于本报告的访谈时提出的一项重要关切问题，即如何进行访谈的问题。大部分调查程序要求由两名调查员对一名工作人员进行访谈。工作人员表示，他们希望访谈时有一名观察员或工作人员自己选择的代表在场。许多调查员同意这一看法，但几乎没有几个内部监督实体允许观察员在场。允许有观察员的情况大部分是调查员而非调查对象决定的。工作人员和许多调查员认为，对访谈进行录音——更好的是录像——应成为规范。这种做法可取代有工作人员代表或甚至有两名调查员在场的做法。检查专员表示同意。

47. 在联检组第 2000/9 号报告中，检查专员注意到联合国系统各组织之间有必要在调查问题方面进行经常和有组织的交流。他们指出，这类合作可包括制订开展调查工作的共同标准和程序；在需要咨询或帮助时交流可利用的专门信息；交流方式方法；开发联合培训活动；交换可帮助对调查工作建立全系统方法的工作人员(例如以借调形式)；以及开展联合调查工作，特别是针对多机构在外地开展的活动。检查专员认为这些看法仍然非常重要，并指出应查明共同关注的案件，尤其是多个机构在调查某国同一供应商或问题的案件。

48. 检查专员指出，国际调查员会议在 2011 年年度会议开始之前举办了一次非正式论坛，联合国系统各组织监督实体的负责人在论坛上会面并讨论了共同关心的问题。检查专员认为应将这一成功的做法制度化，设立一个国际调查员会议的联合国分小组(UN-CII)，成员包括内部监督实体的负责人及这些实体的高级专业调查人员。这一做法与联合国内部审计论坛(称为 UN-RIAS)类似，该论坛是在内

部审计事务代表组织(RIAS)的框架下建立的。¹⁷ 国际调查员会议联合国分小组将处理该小组成员及联合国系统关注的具体问题，并就调查职能的协调统一以及本报告中提及的问题开展工作。

49. 落实下列建议旨在传播最佳做法，促进协调与合作。

建议 5

国际调查员会议应设立一个与 UN-RIAS 类似的联合国系统分小组。

B. 调查职能的预算和人员配备

50. 内部监督服务是否适足及服务的效率取决于行政首长和会员国的承诺以及他们为内部监督实体提供的资源。

51. 充足的人员配备意味着向调查职能划拨充足的资源。2010 年，内部监督预算相对于各组织总预算的水平从占总预算比例较高的 1.2%(气象组织)至较低的 0.04%(世旅组织)不等。此外，调查职能单独的预算划拨相对于各内部监督实体监督预算总额的水平从较高的 38%(粮食署)至较低的 6.7%(教科文组织)；但在联合国系统七个具备专门的专业调查能力的较大组织中，没有针对调查的单独预算划拨(儿童基金会、难民署、近东救济工程处、劳工组织、粮农组织、产权组织、工发组织)。(附件三)。其预算比例没有可比性，因为某些组织的内部监督服务包括评估，另外一些不包括评估，此外，一些组织的某些调查职能目前仍分散脱节。

52. 检查专员已表明自己的观点，即每个组织的内部监督实体有必要整合所有的调查活动。整合的做法之一是将目前划拨给组织其他实体或其他实体用于调查的资源转交内部监督实体。但目前这方面存在问题，因为检查专员获悉，在多个行为主体开展调查的情况下，没有记录有关在整个组织中分配给不同调查活动的人力和资金资源的统计数据。因此，许多组织用于调查的总体费用和调查的案件数量无人知晓，很有可能被严重低估。联合国目前正在进行一项研究，旨在查明用于组织其他地方的资源，一个人员配备充分的内部监督厅调查司在现有资源水平条件下，尤其是在执行计划的效率措施之后能否接受额外的工作量，这一问题尚有待观察。

53. 检查专员依然认为，一些很小的组织自己设置一个调查机构的做法不太恰当。建议它们联合或共同设立一个调查单元，如邮联、电联、气象组织、海事组织、民航组织和世旅组织设立一个调查单元。这些组织还可以将这一职能“内包”给愿意并有能力为它们提供调查服务的任何其他组织。

¹⁷ 联合国系统各组织内部审计部门、多边金融机构和其他相关政府间组织的代表。

54. 检查专员对各组织内部调查案件的数量进行了审查，承认总部、各区域和外地工作地点的调查环境正在快速变化，案件也变得越来越复杂，检查专员也因此认为，有必要重新审查 2006 年的人员编制标准。检查专员认为，调查案件的数量已经并将在可预见的未来继续“猛增”，主要是因为提高了认识并加强了对报告可疑的错失行为的重视。检查专员希望，随着问责制框架的制订/加强，道德操守办公室的设立，以及对行为守则和工作人员条例和细则更好的宣传，从长期来看，调查案件的数量将有所减少。但就目前而言，必须划拨充足和适当的资源，专门用于这一不断扩大的职能。检查专员的结论认为，立法机构应根据各组织审计/监督委员会提出的建议，视组织预算周期的状况，每年或每两年对行使调查职能是否有充分的资源及工作人员编制标准，包括使用顾问的情况进行审查。

55. 落实以下建议旨在加强管控和合规工作。

建议 6

联合国系统内各组织的立法机构应根据各组织审计/监督委员会提出的建议，视组织预算周期的状况，每年或每两年对行使调查职能是否有充分的资源及工作人员配备的情况进行审查。

C. 调查员的能力要求

56. 审查的目标之一在于了解各组织开展调查的能力在过去十年中是否有所加强和改进。检查专员满意地注意到取得的重要进展，内部监督实体内已开始逐步设立单独的调查单元。此外，11 年前还很罕见的“调查员”(或类似的)职务头衔不断增加，目前已在职务说明和/或职业分类中广泛使用。

57. 截至 2011 年，在 21 个接受审查的秘书处中，有 6 个(民航组织、邮联、电联、气象组织、海事组织和世旅组织)没有调查员职位。15 个组织征聘和录用职务头衔为“调查员”的工作人员。在这些组织中，大多数在“调查员”的职务说明中要求其雇佣的专业调查员具备法律或相关专业研究生以上学历，作为教育水平的最低要求。¹⁸ 大部分这类职务说明明确要求调查方面的培训与经验，包括在执法和其他法律活动方面的培训与经验。

58. 五个组织列出了所需的额外要求，但这些要求更符合专业“审计师”的特征，如学过会计与审计，或一些通常只有合格的审计师可获得的证书。一家组织明确指出，该组织录用了一名调查员担任调查部门的主任，被录取者并非专业调查员，而是一名正在学习以获得注册反欺诈调查员资质的注册会计师。第六家组织没有提及对调查单元的主任具备大学法律学历或调查工作经验的要求，但在能力要求中明确指出在职者必须向接受其管理者提供这方面的技术咨询。

¹⁸ 或者，如没有研究生学历，则要求具备大学本科学历和相关工作经验。

59. 虽然调查员和审计师的工作存在一些重叠情况，但他们的工作差异巨大，二者接受的培训也大不相同。调查员从法庭的角度审查个人的责任并收集证据，为采取纪律、行政或刑事处罚行动提供依据，而审计师审查的是系统和程序。调查员为了确定某项指控的相关事实，需要查明和获取所有相关信息与证据，结果是确认或反驳相关事实。调查程序使用法庭方法学，允许联合国系统的行政法庭、各国家法院或其他决策者参考其收集的证据，并为采取行政或其他行动提供适当的证据依据。调查应遵守程序的公平性、保密性和其他普遍认可的最佳做法原则。国际组织中的调查员通常是通过执法经验或法律方面的教育获得所需的技能。

60. 审计师的工作是实施客观地获取和评估与财务或其他制度相关的信息的系统进程，并提供有关存在管控措施以及这类措施的适当性和有效性的一定程度的保证。审计师通常拥有财务、会计或一般工商管理方面的教育和培训背景。

61. 虽然一些审计师/会计师仍然将审计与调查看作同义词，但大多数人认为两项职能之间存在差异，并承认必须由合格的职业调查员履行调查职能。检查专员同意这一看法。

62. 迄今为止，国际上还没有帮助没有任何调查员经验的人士具备这方面技能的有效培训。应定期提供更多培训机会，纳入各组织遇到的所有类型的案件：工作场所的骚扰、滥用权力、性剥削和性虐待、技术采购问题、腐败、欺诈、信息技术问题等。一些接受访谈的人士建议开发为调查员提供职业认证的课程，可首先考虑国际反腐败学院(IACA)。检查专员同意这一意见。建议将其作为一个专题，在国际调查员年度会议上讨论，该会议为面对面的交流提供了良好机会，为专业调查员相互交流意见提供了平台。

D. 集中开展后续工作及监测调查报告的需要

63. 随着调查的结束，载有调查结果、结论和/或建议的报告发布并提交相关主管机构，则所有内部监督实体不再采取任何行动。根据调查报告采取适当行动的责任有时由方案管理人员承担，或由人力资源、法律和/或执行首长决定将采取的行动，包括强制执行的行政或纪律措施。检查专员发现，尤其是在多个行为主体开展调查的机构中，没有一个核心主管部门负责监测和对调查报告进行后续跟进，以了解是否采取了行动，以及如果采取了行动，该行动是否与“罪行”相符。检查专员认为，这是一项重大缺陷，应予以纠正，因为它可能导致并在实际中的确导致了有意或无意的不对案件采取行动的情况。该现象还可能导致工作人员的不平等待遇，即犯有相同罪行但未受到相同处罚的情况。检查专员的结论认为，应设立一名联络员，为整个组织履行这一责任。该联络员应签署保密誓言。不论联络员的工作地点在哪里，他/她必须酌情与人力资源、法律服务、内部监督实体和其他服务部门密切合作。应每个月向内部监督实体和其他涉案各方发送状况报告，同时铭记保密协议规定的要求。联络员还应负责确保组织在网站上的公

布调查结果以及管理层为处理不当行为采取的行动(即处罚措施), 以供所有工作人员参考的方式遵守为涉案方保密的原则。

64. 落实以下建议有望促进管控和合规工作。

建议 7

执行首长应指定一名核心联络员, 监测其组织内部所有调查报告的执行情况及后续行动。

E. 调查职能的质量保证

65. 在大部分组织中, 对开展的调查以及编制的报告进行监测和提供质量保证的责任由内部监督实体的主任承担。在内部监督厅, 调查报告的草案提交到专业实务科予以质量保证。每份报告发给一名校对员, 确保报告符合编写报告的准则, 同时发给一名审查员, 进行编辑、事实和法律方面的审查。但是, 由联合国秘书处其他人员进行的调查, 如性骚扰问题委员会开展的调查则没有质量保证或审查。检查专员希望所有的组织设立专业实务科, 但承认由于人力资源和资金的限制, 目前无法实现这一目标。

66. 检查专员认为有必要制订一份正式的质量保证和改进方案, 即对所有组织中进行的调查活动或职能的质量进行持续和定期评估。检查专员重申联检组在关于监督制度的缺陷的报告中提出的建议 13: “每个组织的立法机构应该指示其各自的行政首长, 每五年至少一次对内部监督实体的业绩进行独立质量评估, 例如通过同行评议的办法来进行评估”。

F. 调查职能与审计/监督委员会的关系

67. 审计/监督委员会的作用在联检组关于《联合国系统的审计职能》的报告以及在关于监督制度的缺陷的报告中进行了广泛讨论, 报告建议联合国系统采纳外部监督委员会的模式, 由这样一个委员会负责监督所有内部监督职能的业绩。迄今为止设立的审计/监督委员会的工作重点一直在于审计活动, 但它们履行的其他监督职能变得越来越多。然而, 一些委员会的职权范围完全没有提及监督职能。反之, 它们要求对财务报表、重要的财务报告政策问题, 以及内部控制和风险管理系统的适当性等问题进行审查。检查专员认为, 有必要审查和更新这些职权范围, 明确包括它们对内部监督的所有方面承担的责任。虽然这些委员会不负责制订标准, 只审查应制订哪些标准, 但它们能够、并的确在现实中就监督活动, 包括调查职能的有效性提供了宝贵和非常中肯的意见和指导。

六. 一个联合国系统调查单元

68. 本报告中查明了许多问题：为调查职能/活动提供的资源差异巨大；一些组织的标准模糊或没有标准；缺乏连贯的政策与程序；缺乏职业调查员；许多机构的调查责任分散脱节；缺乏独立性；缺乏培训；以及没有对调查报告进行连贯的后续跟进或监测。所有这些问题导致联合国系统各个机构内部和机构之间适用的调查政策与做法不一致，以及对所有利益攸关方的根本危害：这些利益攸关方有权也应在全系统内享有相同的权利。

69. 检查专员认为，许多问题的根源在于组织的“文化”，是因为最高管理层投入的关注有限以及根深蒂固拒绝变革的官僚主义。会员国也负有一定责任，它们没有提供所需的资源，因为调查也许不属于其供资优先事项中的重要活动。

70. 为处理这些问题提出的意见和建议仅仅提供了一种权宜之计。各机构内部和机构之间将分散地落实建议，但从全局来看，差异仍然存在：工作人员和所有利益攸关方将继续受到不平等的对待。检查专员认为，有必要寻找一项全系统的综合解决办法，长期解决大部分问题，这一解决办法将平等地适用于所有人，并且符合“一个联合国”的精神。

71. 检查专员认为，解决办法就是将所有的调查职能/活动整合纳入一个共同筹资的独立实体，由该实体为联合国系统的所有组织服务。从行政和实质性角度来看，这样做带来的好处非常明显，如上文所述：可惠及没有调查能力的较小机构；统一业务做法；在开展调查时采用共同标准和程序；具备处理出现的大部分问题的专门知识；录用职业调查人员；以及工作人员的晋升机会等。检查专员理解，要实现这一变革，就必须对现有的规章和细则进行调整。检查专员设想，目前从事调查的工作人员将转移到新的实体。从事调查工作者应在短期内熟悉各自组织的任务、风险、合作伙伴等。虽然不是难以克服，但这一工作的细节问题将非常复杂。

72. 检查专员认为，应设立一个联合工作组，由来自联合国系统所有组织的职业调查人员组成，并视必要性提供法律和其他代表辅助其工作，以审议实现上述目标的最佳方式，以及这样一个实体如何在业务层面满足所有利益攸关方及系统作为一个整体的需要。联合工作组应在行政首长协调会的主持下开展工作，应在不晚于 2013 年 12 月底之前提出调查结果、结论与建议，以提交立法机构。

73. 落实以下建议有望促进联合国系统内各组织调查职能的有效性。

建议 8

秘书长应在行政首长协调会的主持下设立一个机构间工作组，负责制订一些有关在 2013 年底之前设立一个单一的联合国系统调查单元的备选方案，以提交立法机构。

附件一

承担调查职能的机构与职能范围

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
联合国及其各基金和方案				
联合国	有	内部监督厅： <ul style="list-style-type: none"> • A/RES/48/218 B (1994年8月12日)及 • ST/SGB/273 (1994年9月7日) 	<ul style="list-style-type: none"> • 违反联合国条例、细则以及相关行政指示的案件。 • 涉及联合国的合同或其他协议的欺诈和腐败案件。 • 根据第 A/61/19 号文件(第三部分)规定的管制程序，维和特派团及政治特派团内部的部队派遣国工作人员的不当行为。 • 内部监督厅的任务范围涵盖所有类别的工作人员，包括联合国工作人员、联合国志愿者、合同商、军事观察员和民事警察人员。 	<ul style="list-style-type: none"> • 管理部/人力厅： <p>调查职能仅限于直接指控某办事处或部门负责人骚扰、性骚扰及滥用权力的投诉案件；</p> • 办事处负责人与方案管理人员： <p>设立特设工作人员小组(由人力厅负责组织)，调查日常不当行为，包括骚扰、性骚扰及滥用权力案件。人力厅持有一份载有经过内部监督厅培训、可对骚扰/滥用权力案件进行调查的人员名单。</p> <p>(ST/AI/371 及其修订； ST/SGB/2002/7、ST/AI/2004/3 及 ST/SGB/2008/5)</p> • 维和部/勤支部： <p>(a) 调查委员会：调查外地特派团的财产责任、保护外地特派团及其工作人员；其调查结果可能指出不当行为(SOP 2011年3月1日)；</p> <p>(b) 外地特派团安全保障处(SSS)特别调查股(SIU)：调查日常的不当行为；偶尔也受托调查严重不当行为案件(由大会关于所涉特派团的决议授权)。</p>

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
开发署	有	审调处： <ul style="list-style-type: none"> 《审计与调查处章程》 《开发署处理不遵守联合国行为守则问题的法律框架》 “保护(举报人)免遭报复的政策” 	<ul style="list-style-type: none"> 涉及开发署工作人员和其他人员以下不当行为的指控：欺诈、盗窃和贪污、腐败、滥用特权和豁免权、性剥削和性虐待、工作场所的骚扰和滥用权力、报复举报人，或与工作人员一般义务相冲突的其他行为或疏忽； 对合同商、执行伙伴和其他第三方实施的、且被视为有损于开发署的欺诈和其他财务违规行为的指控。 	<ul style="list-style-type: none"> 安全和安保部： <ul style="list-style-type: none"> (a) 联合国总部特别调查股； (b) 总部之外的办事处(OAHs)、区域委员会。 (ST/SGB/1998/11)
人口基金	有	监督事务司： <ul style="list-style-type: none"> 人口基金“反欺诈政策”； 《监督事务司章程》； 《监督事务司职权范围》 	<ul style="list-style-type: none"> 有关不当行为的所有指控，滥用权力和骚扰除外。 	<ul style="list-style-type: none"> 人力资源部门：滥用权力、骚扰或性骚扰。
儿童基金会	有	内审办： <ul style="list-style-type: none"> 2011年4月12日《内部审计办公室权力和职责章程》 	<ul style="list-style-type: none"> 根据“关于报告和处理涉及儿童基金会工作人员的欺诈、腐败和其他不法行为的投诉和指控程序”处理可疑或已知的欺诈行为，包括骚扰、性骚扰和滥用权力案件。 	

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
难民署	有	监察办： <ul style="list-style-type: none"> 难民署 2005 年 11 月 3 日“关于监察办的作用和职能的第 054/2005 号部门间备忘录” 	<ul style="list-style-type: none"> 涉及与难民署有直接关系的任何人员，包括工作人员、顾问、实习生及依照与第三方的协议在难民署办事处工作的人员，以及难民署执行伙伴的可能的不当行为。 	
近东救济工程处	有	内部监督事务部： <ul style="list-style-type: none"> “第 14 号组织指令” 	<ul style="list-style-type: none"> 有关可能违反工程处的条例、细则和其他相关行政指示，以及涉及欺诈、盗窃、不当行为、管理不善、腐败、侵吞公款、浪费资源和滥用权力的所有指控和投诉，不论案件来源或由工程处内部哪个部门首先接收这些案件。 	<ul style="list-style-type: none"> 外地主任：定期将有关对不当行为的指控进行调查的工作分配给这些领域从事其他工作的非专业工作人员。这些个人来自各种背景。没有规定他们的职权范围。
项目厅	有	内部审计和调查小组： <ul style="list-style-type: none"> 《内部审计和调查小组章程》，第 6 段。 	<ul style="list-style-type: none"> 根据相关的组织指令，处理涉及项目厅工作人员、合同商和其他适用的人员的不当行为，如管理不善、欺诈、腐败、报复举报人、滥用权力、性骚扰、工作场所的骚扰、违反或有意无视项目厅的条例、细则及其他行政指示(包括“国际公务员行为标准”)的案件。 	
粮食署	有	监督事务司： <ul style="list-style-type: none"> 《财务条例》12.1； 《监督事务司章程》(执行主任 2005 年 7 月 28 日第 2005/007 号公告) 	<ul style="list-style-type: none"> 有关违规行为(欺诈、浪费、渎职、滥用权力等)的指控 	

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
		<ul style="list-style-type: none"> 《检查和调查处章程》 (作为内部行政备忘录发布, 与《监督事务司章程》一致) 		
专门机构和原子能机构				
劳工组织	有	内部审计办公室: <ul style="list-style-type: none"> 《工作人员条例》 《财务细则》 内部审计办公室《审计章程》 	<ul style="list-style-type: none"> 欺诈、推定欺诈或企图诈骗 	<ul style="list-style-type: none"> 人力资源部门: “工作场所抱怨事件”, 包括不当行为、骚扰、滥用权力、性骚扰。
粮农组织	有	监察主任办公室: <ul style="list-style-type: none"> 《监察主任办公室章程》(粮农组织手册, 第 107 节); “关于欺诈和不正当使用组织的资源问题的政策”(第 2004/19 号行政公告); “关于保护举报人的政策”(第 2011/05 号行政公告) 	<ul style="list-style-type: none"> 有关违反粮农组织的细则与条例的指控, 即工作人员的欺诈和不正当行为, 以及参与组织方案与活动的第三方的欺诈与腐败行为; 自 2011 年 1 月起, 办公室也负责对有关报复的指控进行初步审查和全面调查; 有关医疗保险欺诈的指控。 	<ul style="list-style-type: none"> 人力资源部门: 无法通过非正式程序解决的有关骚扰, 包括有关性骚扰的指控; 医疗保险供应商调查部门: 自己对可能由粮农组织工作人员实施的医疗保险欺诈案件进行调查, 其调查报告转交监察主任办公室。监察主任办公室始终将医疗保险供应商的报告作为初步审查对待, 然后根据粮农组织的政策采取调查行动。
教科文组织	有	监督厅: <ul style="list-style-type: none"> 《行政工作手册》1.6 《人力资源手册》183 “关于保护举报人的政策” 	<ul style="list-style-type: none"> 不当行为, 包括非法、不道德和浪费的行为(如: 欺诈、腐败、贪污、盗窃、歧视、骚扰、滥用权力、利益冲突、管理不善或浪费资源等) 	

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
民航组织	无	评价和内部审计办公室： <ul style="list-style-type: none"> 2009年6月《评价和内部审计办公室章程》 	<ul style="list-style-type: none"> 具有财务性质的不当行为 	<ul style="list-style-type: none"> 道德操守干事(尚有待正式设立和任命)将负责接收和审查所有有关不当行为的报告，并决定是否应开展调查，以及应由哪个适当机构进行调查(任命特设调查委员会)。(民航组织“职业道德框架”2011年6月获得理事会批准，于2012年1月1日生效。 在必要情况下，调查工作可外包。
卫生组织	有	监督厅： <ul style="list-style-type: none"> 《财务细则》十二，112.1 	<ul style="list-style-type: none"> 内部行政调查 	
邮联	有 ^a	内部审计： <ul style="list-style-type: none"> 邮联《财务条例》附件—《内部审计章程》 	<ul style="list-style-type: none"> 范围较广：从人力资源问题到财务相关事项，以及国际局任务之下的任何其他活动 	
电联	有 ^b	内部审计处： <ul style="list-style-type: none"> 电联《内部审计章程》(1999年6月8日第10/99号行政规定)； “电联关于保护工作人员避免因举报不当行为而遭受报复的政策”(第11/04号行政规定) 	<ul style="list-style-type: none"> “内部审计师负责进行独立的审计、监察、调查和其他监督工作，以确保电联的财政、人力、技术和无形资源得到有效、高效和经济的管理和使用。” 	<ul style="list-style-type: none"> 调查委员会：负责对有关骚扰和滥用权力的投诉进行保密和独立的审查。(电联关于骚扰和滥用权力的政策；2005年3月16日第05/05号行政规定)； 秘书长有权设立特设调查委员会，对非明显属于上述机制责任范围的事项进行调查。
气象组织	有 ^c	内部监督办公室： <ul style="list-style-type: none"> 《财务条例》13.8 	<ul style="list-style-type: none"> 欺诈、浪费、管理不善、不当行为、严重欺诈行为 	<ul style="list-style-type: none"> 抱怨事件联合审议小组：对不当行为、性骚扰、骚扰、滥用权力事件进行调查(第26/2003号行政规定)

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
海事组织	有 ^d	内部监督科： <ul style="list-style-type: none"> 《财务细则和条例》：内部监督科的职权范围； “关于预防和发现欺诈及严重不当行为的政策与程序”（《工作人员条例和细则》，附录 F） 	<ul style="list-style-type: none"> 涉及工作人员违反组织的细则、条例和相关行政指示，以及管理不善、不当行为、浪费和滥用权力等错失行为的指控 	<ul style="list-style-type: none"> 行政和/或法律事务及对外关系各司：在案件的调查对象为内部监督科的工作人员，或案件性质要求进行大量的行政和/或法律干预，以确定事实的情况下，秘书长可要求这些司的司长承担分配给内部监督科的责任。
产权组织	有	内部审计和监督司： <ul style="list-style-type: none"> 《内部审计章程》，2010 年（《财务条例和细则》，附件 1）； “调查科政策”，2010 年 8 月（草案） 	<ul style="list-style-type: none"> 错失行为和不当行为 	
工发组织	有	内部监督处： <ul style="list-style-type: none"> 《内部监督处章程》（2011 年 4 月）DGB/(M).92 Rev.2 《财务细则和条例》，细则 109.1.15； “关于认识和预防欺诈的政策” （总干事 2005 年 6 月 6 日的公报）	<ul style="list-style-type: none"> “关于认识和预防欺诈的政策”中详细列举的指控、欺诈、不当行为、不道德行为以及可能违反条例、细则和行政指示的情况 	<ul style="list-style-type: none"> 行政部门：当“出现违反行为规范的情况时，由行政部门对必要的调查进行后续跟踪，并在此过程中与所涉工作人员面谈。”（1992 年 5 月 28 日关于纪律措施的第 87, UNIDO/DA/PS/AC.87 号行政通告）

组织	正式调查 职能(有/无)	授权监督实体开展 调查工作的机构	职能范围	从事正式调查工作的其他实体*
世旅组织	无 ^e			
原子能机构	有	内部监督服务办公室： 《内部监督服务办公室 章程》	<ul style="list-style-type: none"> 涉及机构工作人员以及与机构有合同关系或其他关系的个人或实体的违规行为以及据称违反机构的条例、细则、政策和行政指示的报告 	<ul style="list-style-type: none"> 人力资源部门：处理《工作人员条例和细则》附录 E 和 G 中列举的案件

* 独立于组织中的正式调查职能或总体内部监督职能；安全部门除外，安全部门仅调查每个组织中与安全相关的事件。

^a 原来与内部审计合用同一地点；目前可根据每个案件的情况，将调查工作外包给国际上的私营审计公司，或“内包”给内部监督厅。

^b 与内部审计股和道德操守办公室合用同一地点。

^c 目前与内部监督办公室的道德操守办公室合用同一地点；据报告，正在采取行动予以纠正。

^d 如需要，内部监督处可雇用熟悉联合国系统内部调查工作的调查专家充当顾问。

^e 没有内部监督职能：可借助外部支持(外包)履行调查职能。

附件二

内部监督实体 2010 年结束的调查案件数据

A: 经初步评估/审查后结束的案件数量

B: 经全面调查后结束的案件数量

合计: 每一类不当行为案件数量总合

联合国及其各基金和方案																								
组织	联合国			开发署			人口基金			儿童基金会			难民署			近东救济工程处			项目厅			粮食署		
不当行为类别:	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计
• 不当行为分类别																								
财务违规行为:			227			102			32			24			37			14			9			22
• 欺诈(包括福利、财务、医疗保险)	-	-		11	4		-	1		2	8		9 ⁵	13 ⁵		2	1		-	-		2	5	
• 滥用资源	20 ¹	5 ¹		11	2		-	-		-	2		-	1		1	3		-	-		-	-	
• 采购: 欺诈、串通	19	30		36	12		-	25		-	-		-	1		1			3	-		1	5	
• 盗窃和贪污	-	-		8	5		-	-		2	8		3	3		-	5		4	1		2	7	
• 不遵守财务披露要求	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		-	-	
• 虚假陈述、伪造和假造证书	-	-		9	4		-	-		-	2		2	2		-	1		-	-		-	-	
• 其他	132	21		-	-		-	6 ⁴		-	-		3	-		-	-		1	-		-	-	
工作场所的骚扰/滥用权力:			8			34			4			6			38			32			2			19
• 滥用权力	-	-		11	2		-	-		-	2		9	7		5	7		2	-		3	1	

联合国及其各基金和方案																								
组织	联合国			开发署			人口基金			儿童基金会			难民署			近东救济工程处			项目厅			粮食署		
不当行为类别:	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计
• 性行为分类																								
• 性骚扰	7	1		-	-		-	1		-	2		1	1		3	2		-	-		1	4	
• 工作场所的骚扰/歧视	-	-		20 ³	1 ³		-	3		2	-		10	10		7	8		-	-		4	6	
录用/人员不当案件:	141	68	209	27	2	29	-	2	2	-	-	0	-	-	0	15	5	20	-	-	0	-	-	0
报复举报人	-	-	0	2	3	5	-	-	0	-	-	0	1	-	1	-	-	0	-	-	0	-	1	1
其他指控:			152			56			5			15			37			175			4			74
• 攻击和威胁	-	-		8	3		-	-		-	-		-	3		7 ⁶	44 ⁶		-	-		-	-	
• 不遵守当地法律	-	-		5	2		-	-		-	-		1	3		9	12		-	-		-	-	
• 性剥削和性虐待	43	47		5	4		-	-		-	-		3	1		5	8		-	-		-	-	
• 其他不履行义务的情况	-	-		13	5		-	5		-	5		13	8		32	58		-	4		-	-	
• 其他	54 ²	8 ²		-	11		-	-		7	3		4	1					-	-		49 ⁷	25 ⁷	
总计	416	180	596	166	60	226	0	43	43	13	32	45	59	54	113	87	154	241	10	5	15	62	54	116

专门机构和原子能机构																								
组织	劳工组织			粮农组织			教科文组织			民航组织			卫生组织			邮联			电联			气象组织		
不当行为类别:	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计
• 不当行为分类别																								
财务违规行为:			12			47			21			0			9			0			1			3
• 欺诈(包括福利、财务、医疗保险)	1	-		2	4		3	-					2	4					-	-		-	-	
• 滥用资源	5	2		3	-		-	1					2	1					-	-		-	-	
• 采购: 欺诈、串通	1	-		16	3		9	1					-	-					-	1		-	1	
• 盗窃和贪污	-	2		1	-		1	2					-	-					-	-		1	-	
• 不遵守财务披露要求	-	-		-	-		-	-					-	-					-	-		-	-	
• 虚假陈述、伪造和伪造证书	1	-		-	2		4	-					-	-					-	-		-	1	
• 其他	-	-		7	9		-	-					-	-					-	-		-	-	
工作场所的骚扰/滥用权力:			2			7			5			0			13			0			0			1
• 滥用权力	-	-		4	2		-	-					-	-					-	-		1	-	
• 性骚扰	-	-		-	-		1	2					3	1					-	-		-	-	
• 工作场所的骚扰	2	-		1	-		2	-					6	3					-	-		-	-	
录用/人员不当案件:	-	-	0	-	-	0	1	-	1			0	1	-	1			0	-	-	0	-	-	0
报复举报人	-	-	0	-	-	0	-	-	0			0	-	-	0			0	-	-	0	-	-	0
其他指控:			0			19			6			0			8			0			0			0
• 攻击和威胁	-	-		-	-		-	3					-	-					-	-		-	-	

专门机构和原子能机构																								
组织	劳工组织			粮农组织			教科文组织			民航组织			卫生组织			邮联			电联			气象组织		
不当行为类别:	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计
• 不当行为分类																								
• 不遵守当地法律	-	-		1	1		-	-					1	1					-	-		-	-	
• 性剥削和性虐待	-	-		-	-		-	-					-	-					-	-		-	-	
• 其他不履行义务的情况	-	-		1	1		-	-					3	3					-	-		-	-	
• 其他	-	-		15	-		2	1					-	-					-	-		-	-	
总计	10	4	14	51	22	73	23	10	33	0	0	0	18	13	31	0	0	0	0	1	1	2	2	4

专门机构和原子能机构(续)																
组织	海事组织			产权组织			工发组织			世旅组织			原子能机构			
不当行为类别:	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	
• 不当行为分类																
财务违规行为:			0			2			7			0			11	
• 欺诈(包括福利、财务、医疗保险)				-	1		2	1					-	-		
• 滥用资源				-	-		-	-					1	1		
• 采购: 欺诈、串通				-	-		2	-					-	2		
• 盗窃和贪污				-	-		-	-					-	1		
• 不遵守财务披露要求				-	-		-	-					-	1		
• 虚假陈述、伪造和假造证书				-	-		-	-					-	1		
• 其他				-	1		2	-					2	2		

专门机构和原子能机构(续)															
组织	海事组织			产权组织			工发组织			世旅组织			原子能机构		
不当行为类别:	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计	A	B	合计
• 不当行为类别															
工作场所的骚扰/滥用权力:			0			4			2			0			5
• 滥用权力				2	-		2	-					-	1	
• 性骚扰				-	-		-	-					-	1	
• 工作场所的骚扰				1	1		-	-					2	1	
录用/人员不当案件:			0	1	-	1	-	-	0			0	1	1	2
报复举报人			0	-	-	0	1	-	1			0	-	1	1
其他指控:			0			16			54			0			4
• 攻击和威胁				-	-		1	-					-	-	
• 不遵守当地法律				-	-		-	-					-	-	
• 性剥削和性虐待				-	-		-	-					-	-	
• 其他不履行的情况				-	-		1	-					1	-	
• 其他				6	10		52	-					2	1	
总计	0	0	0	10	13	23	63	1	64	0	0	0	9	14	23

- 1 包括存货/资产
- 2 包括与方案有关的指控
- 3 骚扰案件包括性骚扰案件
- 4 包括违反《财务细则和条例》的情况
- 5 包括有关确定难民身份/重新安置(RSD/RST)的欺诈案件
- 6 包括学校教师对学生的体罚
- 7 包括转移粮食。

附件三

2010 年用于调查的预算和人力资源¹

组织	可控资源 (百万美元)*	内部监督实体 预算(百万美元)*	调查预算 (百万美元)*	专门从事调查工作的 专业工作人员(空缺)	注释
联合国	未提供	52.9	14.7	70(27)	专业工作人员包括执行维和部/勤支部任务的内部监督厅驻地调查员
开发署	未提供	13.4	2.2	7	两名工作人员参加案件评估
人口基金	783.0	5.1	0.8	3	
儿童基金会	4 563.0	8.0	未单独划拨	2	调查预算的费用约为 50 万美元*
难民署	1 903.5	4.6	未单独划拨	5	
近东救济工程处	863.9	2.0	未单独划拨	1	副秘书长为增加一个调查员职位 拨专款(正在招聘)
项目厅	1 390.5	2.0	未单独划拨	1	20 万美元* 用于专门从事调查 的调查员的工资, 他们的工作由 顾问以及内部审计和调查小组的 审计师和主任提供辅助
粮食署	4 200.0	6.3	2.4	10(1)	
劳工组织	608.8	1.8	未单独划拨	1	调查工作由一名注册会计师进 行; 由审计师为专业工作人员提 供辅助。
粮农组织	1 133.0	5.3	未单独划拨	4	100 万美元* 用于调查股工作人 员的工资。

组织	可控资源 (百万美元)*	内部监督实体 预算(百万美元)*	调查预算 (百万美元)*	专门从事调查工作的 专业工作人员(空缺)	注释
教科文组织	326.5	3.0	0.2	1	定期委派监督厅的审计师为调查工作提供辅助
民航组织	235.0	0.8	未单独划拨	0	
卫生组织	2 150.0	3.9	0.5	1	增加 0.25 个单位的全职审计师支持
邮联	27.5	0.2	未单独划拨	0	调查既可外包给国际上的私营审计公司，也可“内包”(内部监督厅)
电联	196.0	0.5	未单独划拨	0	由审计师进行调查
气象组织	99.3	1.2	未单独划拨	0	由审计师进行调查
海事组织	91.0	0.03	未单独划拨	0	可由顾问进行调查
产权组织	340.6	2.0	未单独划拨	1	2011 年批准增加一个调查员职位(正在招聘)
工发组织	281.9	0.6	未单独划拨	1	调查预算的费用约为 20 万美元*；由审计师为专业工作人员提供辅助
世旅组织	22.1	0.01	不适用	0	认为较小的组织既无法负担又没有必要通过增加工作人员的方式设立内部监督职能
原子能机构	506.4	2.5	0.2	1	总干事于 2011 年批准增加一个调查员职位(正在招聘)

¹ 不包括在内部审计实体以外进行的调查的预算和人力资源。

* 所有资源/预算都换算成美元，汇率率为 1 美元 = 0.9 瑞郎，1 美元 = 0.74 欧元，1 美元 = 0.64 英镑。

附件四

参加审查的组织应就联检组的建议采取的行动一览

JIU/REP/2011/7

	预期影响	联合国及其各基金和方案								专门机构和原子能机构												
		联合国*	开发署	人口基金	儿童基金会	难民署	近东救济工程处	项目厅	粮食署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮政	电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	供参考	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	e	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 5	b c	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
建议 6	d	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 7	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 8	e	E																				

图例: L: 建议由立法机构作出决定

E: 建议由行政首长采取行动

I: 建议由内部监督/调查部门的负责人采取行动

: 不需要这个组织采取行动

预期影响: a: 强化问责制; b: 传播最佳做法; c: 加强协调与合作; d: 促进管控和遵守; e: 促进有效性; f: 大量节省资金;

g: 提高效率; o: 其他

* 涉及 ST/SGB/2002/11 中所列出的所有实体, 难民署和近东救济工程处除外。